



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Trudna sytuacja życiowa dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego – egzemplifikacja miasta Siemianowice Śląskie

**Author:** Natalia Stępień-Lampa

**Citation style:** Stępień-Lampa Natalia. (2016). Trudna sytuacja życiowa dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego – egzemplifikacja miasta Siemianowice Śląskie. W: A. Bryłka, T. Kałuski, M. Korbaś (red.), "Władza a społeczeństwo" (S. 69-85). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

NATALIA STĘPIEŃ-LAMPA

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## **Trudna sytuacja życiowa dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego – egzemplifikacja miasta Siemianowice Śląskie**

Celem artykułu jest dokonanie analizy szczególnego przypadku zagrożenia bezpieczeństwa społecznego społeczności lokalnej, jakim jest trudna sytuacja życiowa dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy. W artykule posłużono się casusem miasta Siemianowice Śląskie, które to po 1989 r. doświadczało problemów społecznych wynikających z restrukturyzacji przemysłu ciężkiego. By możliwe było zrealizowanie celu badawczego, niezbędne jest wyjaśnienie kluczowych dla tak zdefiniowanego tematu badawczego pojęć. Dlatego też artykuł otwierają rozważania na temat bezpieczeństwa społecznego prowadzone zgodnie z nauką o polityce społecznej. W dalszej kolejności są w nim podejmowane rozważania na temat relacji polityki społecznej i bezpieczeństwa społecznego. Kolejny problem stanowi definicja terminu „trudna sytuacja życiowa”, następnie wyjaśniony zostaje mechanizm desygnowania obszarów wielkomiejskiej biedy. Kluczową część artykułu wyznacza charakterystyka roli polityki społecznej w przewyżczeniu trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy.

### **Bezpieczeństwo społeczne**

Pojęcie bezpieczeństwa jest przedmiotem analizy różnych dyscyplin naukowych. Każda z nich traktuje ten termin w odmienny sposób i inaczej go definiuje. Na

gruncie nauk społecznych można stwierdzić, iż „istotą bezpieczeństwa jest to, że stwarza ono warunki do istnienia i funkcjonowania jednostki zarówno w kontekście jednostkowym, jak i społecznym”<sup>1</sup>.

Należy także zauważyć, iż koncepcja bezpieczeństwa na przestrzeni lat podlegała ewolucji. Pierwotnie rozumiane było jedynie w ujęciu militarnym, współcześnie coraz częściej zwraca się uwagę na jego niemilitarny aspekt. Jednym z komponentów bezpieczeństwa niemilitarnego państwa jest bezpieczeństwo społeczne<sup>2</sup>. W artykule przytoczone zostały te definicje bezpieczeństwa społecznego, które zostały wypracowane na gruncie polityki społecznej w Polsce.

Jolanta Supińska, polska badaczka zajmująca się polityką społeczną, definiuje bezpieczeństwo jako wolność od zagrożeń<sup>3</sup>. Zawężając to określenie do poziomu bezpieczeństwa społecznego, należy stwierdzić, iż bezpieczeństwo społeczne to wolność od zagrożeń niemożności zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych. J. Supińska dodaje również, iż „jednostka ludzka osiąga stan bezpieczeństwa wówczas, gdy może zasadnie stwierdzić, że w przyszłości nie grozi jej nieszczęście, znaczne i trwałe pogorszenie sytuacji życiowej pod tymi względami, które uważa ona za najważniejsze”<sup>4</sup>. Autorka wskazuje dwa wymiary bezpieczeństwa: obiektywny (sytuację braku realnych zagrożeń) oraz subiektywny (sytuację, w której jednostka nie odczuwa zagrożeń, choć mogą one realnie występować, wymiar ten można określić mianem poczucia bezpieczeństwa)<sup>5</sup>. Należy zatem skonstatować, iż zaproponowana przez J. Supińską definicja bezpieczeństwa odnosi się przede wszystkim do sfery bezpieczeństwa społecznego.

Z kolei zdaniem innego polityka społecznego Mirosława Księżopolskiego termin „bezpieczeństwo społeczne” oznacza „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienia realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostki”<sup>6</sup>. Wskazane pojęcie oznacza zatem sytuację braku rzeczywistych zagrożeń związanych ze sferą bytu jednostki oraz możliwościami jej rozwoju. Należy jednocześnie zauważyć, iż termin ten może odnosić się zarówno do konkretnej osoby, jak też do grupy społecznej.

W związku z powyższym należy wyciągnąć wniosek, iż zagrożeniem dla bezpieczeństwa społecznego jest zdefiniowana w artykule 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>7</sup> trudna sytuacja życiowa.

<sup>1</sup> E. MOCZUK: *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*. Rzeszów 2009, s. 35.

<sup>2</sup> M. LESZCZYŃSKI: *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*. „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011. Nr 2, s. 123–124.

<sup>3</sup> J. SUPIŃSKA: *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa 1991, s. 81.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> M. KSIĘŻOPOLSKI: *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*. Red. A. PIEKARA, J. SUPIŃSKA: *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa 1985, s. 20.

<sup>7</sup> Dz.U. 2009, Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

## Polityka społeczna a bezpieczeństwo społeczne

Przywołana uprzednio koncepcja bezpieczeństwa społecznego wiąże się z dyscypliną naukową oraz praktyczną działalnością, jaką jest polityka społeczna. W związku z powyższym należy wskazać, w jaki sposób ta domena działalności człowieka jest rozumiana. Nauka o polityce społecznej wypracowała wiele definicji terminu „polityka społeczna”, a każdą z nich cechuje odmienne ujęcie problemu<sup>8</sup>.

Według Adama Kurzynowskiego „polityka społeczna to działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”<sup>9</sup>. W swojej definicji A. Kurzynowski wskazuje podmioty, które jego zdaniem prowadzą politykę społeczną, a także wyznacza cele tej działalności. Cele polityki społecznej według autora obejmują sferę pracy oraz bytu jednostki, dotyczą kształtowania kapitału ludzkiego, w który niewątpliwie wyposażone są prorozwojowe struktury społeczne, oraz wiążą się z dążeniem do zapewnienia równych i sprawiedliwych stosunków społecznych.

Warto zwrócić uwagę na to, że zaproponowane przez A. Kurzynowskiego cele polityki społecznej bezpośrednio odnoszą się do zapewniania bezpieczeństwa społecznego. Autor formułuje program działań polityki społecznej, w ramach którego mają zostać wyeliminowane realne zagrożenia występujące w społeczeństwie. Postuluje osiągnięcie bezpieczeństwa w dziedzinie pracy oraz bytu, zagwarantowanie możliwości rozwoju jednostkom oraz grupom społecznym. Osiągnięty w ten sposób stan bezpieczeństwa społecznego opierać ma się na fundamentach wartości, jakimi są równość i sprawiedliwość społeczna.

A. Kurzynowski w zaproponowanej definicji polityki społecznej akcentuje szeroki profil tej działalności. Podkreślenie rozległego zakresu polityki społecznej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że w potocznym rozumieniu dyscyplina ta jest często mylona z polityką socjalną, podczas gdy polityka socjalna jest jedynie pewnym wąskim, choć istotnym aspektem polityki społecznej; można ją określić mianem polityki świadczeń socjalnych<sup>10</sup>. Wobec tego polityka socjalna stanowi jedynie instrument, którym posługuje się polityka społeczna podczas realizacji postawionych przed nią celów. Kwestię rozróżnienia polityki socjalnej od polityki społecznej porusza również Józef Orczyk. Jego zdaniem polityka

<sup>8</sup> Na stronie internetowej Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej zamieszczony został wykaz definicji pojęcia „polityka społeczna”. Zob. [www.ptps.org.pl](http://www.ptps.org.pl) [dostęp: 15.09.2013].

<sup>9</sup> A. KURZYNOWSKI: *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. KURZYNOWSKI. Warszawa 2006, s. 10–13.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 14–15.

socjalna ma na celu zabezpieczenie bytu jednostki, natomiast celem polityki społecznej jest zapewnienie społeczeństwu pomyślnej ciągłości rozwoju<sup>11</sup>.

Związki pomiędzy koncepcją bezpieczeństwa społecznego a polityką społeczną są również widoczne w definicji polityki społecznej, którą zaproponował Julian Auleytner. Zdaniem autora polityka społeczna to „działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans, asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego”<sup>12</sup>. Według J. Auleytnera zadaniem polityki społecznej jest wyrównywanie różnic w poziomie życia, dążenie do równości szans życiowych oraz asekuracja przed ryzykiem socjalnym, czyli wydarzeniami nagłymi, nieprzewidywanymi, które mogą skutkować utratą środków utrzymania.

Scharakteryzowane definicje polityki społecznej A. Kurzynowskiego i J. Auleytnera pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że polityka społeczna jest działalnością naukową oraz praktyczną, której celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa społecznego.

## **Trudna sytuacja życiowa zagrożeniem dla bezpieczeństwa społecznego**

Przykładem zagrożenia dla bezpieczeństwa społecznego jednostki, a także zbiorowości jest trudna sytuacja życiowa. Termin ten został wprowadzony przez polskiego ustawodawcę w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Artykuł 2 tej ustawy definiuje pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Z kolei w art. 7 wskazane zostały przykłady sytuacji życiowych, które można określić mianem trudnych: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub

<sup>11</sup> J. ORCZYK: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań 2008, s. 8.

<sup>12</sup> J. AULEYTNER: *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*. Warszawa 2005, s. 101.

narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Występowanie trudnych sytuacji życiowych u jednostek, rodzin czy większych grup społecznych wpływa na obniżenie poziomu bezpieczeństwa społecznego – zarówno w wymiarze obiektywnym, jak i subiektywnym. Dlatego też w ramach polityki społecznej podejmowany jest program działań mających na celu eliminowanie powstających zagrożeń społecznych, które cechują przejawy trudnej sytuacji życiowej.

Należy również zauważyć, iż szczególnie ważnym zadaniem w procesie łagodzenia trudnych sytuacji życiowych jest objęcie wsparciem dzieci i młodzieży, ponieważ one w trudnej sytuacji znalazły się w sposób niezawiniony. Ponadto nie stanowią siły społecznej, z którą musieliby liczyć się decydenci polityczni. Dzieci nie protestują, nie biorą udziału w wyborach, same nie bronią swoich praw. Potwierdzeniem niekorzystnej sytuacji dzieci i młodzieży jest zjawisko juvenalizacji, czyli odmłodzenia polskiej biedy. Dzieci rodziców żyjących w ubóstwie znajdują się w gorszej sytuacji niż dorośli. Wynika to z faktu, że rodzice albo podejmują prace zarobkowe (najczęściej nielegalne i niezarejestrowane), albo też są bezradni w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, często również pogrążeni w nałogach. Tymczasem ich potomstwo dorasta bez opieki, czerpiąc wzorce od środowiska rówieśniczego<sup>13</sup>.

## Obszar wielkomiejskiej biedy

Szczególnie istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa społecznego w miastach jest zjawisko koncentracji ubóstwa, wykluczenia społecznego i różnego rodzaju trudnych sytuacji życiowych na niewielkim obszarze – ulicy czy dzielnicy. W efekcie tego procesu osoby najmniej zamożne zamieszkują w bliskim sąsiedztwie, najczęściej w starej i zniszczonej substancji mieszkaniowej. Sytuacja ta wynika m.in. z przyjętych w Polsce po 1989 r. założeń polityki mieszkaniowej, za prowadzenie której odpowiedzialność spoczywa przede wszystkim na gminach. Gminy, dysponując ograniczonym budżetem na cele mieszkaniowe, często wyodrębniają lokale socjalne w jednym budynku czy też na jednej ulicy, gdzie znajduje się substandardowa substancja mieszkaniowa o małym metrażu. Lokale socjalne zajmują osoby niemające, często eksmitowane z innych mieszkań i w ten sposób w miastach powstają obszary wielkomiejskiej biedy.

Badania nad obszarami wielkomiejskiej biedy prowadziła w latach 90. XX w. w Łodzi Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, nazywając je enklawami biedy.

<sup>13</sup> I. DOMINIK: *Oblicza biedy*. „Newsweek” 18.12.2005, s. 80–85.



Zaliczała do nich takie ulice miasta, na których więcej niż 30% mieszkańców korzystało z pomocy społecznej w postaci zasiłków okresowych<sup>14</sup>.

Niespełna dekadę po akcesji Polski do Unii Europejskiej w polskich miastach wciąż można wskazać obszary wielkomiejskiej biedy. W związku z powyższym w dalszym ciągu mamy do czynienia z sytuacją zagrożenia dla bezpieczeństwa społecznego ich mieszkańców. Tezę tę potwierdzają przeprowadzone badania w Siemianowicach Śląskich.

Siemianowice Śląskie są miastem, w którym transformacja systemowa oraz restrukturyzacja przemysłu ciężkiego skutkowały zwiększeniem natężenia występowania problemów społecznych. Na dwa miesiące przed przystąpieniem Polski do struktur unijnych – w marcu 2004 r. stopa bezrobocia w mieście wyniosła 32%. Wraz z bezrobociem pogłębiło się ubóstwo mieszkańców, a także zwiększyła się liczba zjawisk o charakterze patologii społecznej<sup>15</sup>. Obecnie sytuacja w mieście uległa poprawie, nie oznacza to jednak, że Siemianowice Śląskie są wolne od zagrożeń dla bezpieczeństwa społecznego oraz że pozytywne tendencje nie mogą w przyszłości ulec odwróceniu.

O braku wolności od zagrożeń dla bezpieczeństwa społecznego mieszkańców Siemianowic Śląskich świadczy m.in. fakt, iż w mieście w 2011 r. wyodrębniono cztery obszary wielkomiejskiej biedy, zaliczając do nich te ulice, gdzie co najmniej 20% mieszkańców korzystało z pomocy społecznej w postaci zasiłków okresowych, oraz ulice sąsiadujące z nimi (nawet jeżeli nie spełniały wskazanego kryterium). W ten sposób powstały cztery obszary wielkomiejskiej biedy, których nazwy są historycznymi nazwami dzielnic lub osiedli w mieście. W tabeli 1. wyszczególnione zostały wszystkie te obszary wraz z ulicami wchodzącymi w ich skład.

**Tabela 1.** Obszary wielkomiejskiej biedy w mieście Siemianowice Śląskie

Lp.	Ulica	Liczba mieszkańców	Liczba zasiłkobiorców	Procentowy udział zasiłkobiorców
1	2	3	4	5
<b>Obszar I: Nowy Świat</b>				
1.	Deji	98	29	29,59
2.	Kołątaja	347	181	52,16
3.	Michałkowicka 37, 39, 41, 43, 45	47	3	6,38
4.	Żwirki i Wigury	109	14	12,84
<b>Obszar II: Centrum</b>				
5.	1 Maja	252	20	7,94
6.	27 Stycznia	69	28	40,58

<sup>14</sup> Zob. (Żyć) *Na marginesie wielkiego miasta*. Red. W. WARZYWODA-KRUSZYŃSKA. Łódź 1999.

<sup>15</sup> Zob. M. BRAŃSKI, M. KUŚ, M. MITRĘGA, M. ZRAŁEK: *Strategia przeciwdziałania bezrobociu w Siemianowicach Śląskich*. Siemianowice Śląskie 2005.

cd. tab. 1

1	2	3	4	5
7.	Boczna	252	85	33,73
8.	Damrota	221	70	31,67
9.	Dąbrowskiego	282	61	21,63
10.	Dworcowa	20	0	0
11.	Gen. Świerczewskiego	1 670	210	12,57
12.	Jana Pawła II	484	29	5,99
13.	Komuny Paryskiej	1 501	114	7,59
14.	Kościuszki	525	81	15,43
15.	Kraśńskiego	96	9	9,38
16.	Krótką	161	29	18,01
17.	Michałkowicka 1, 3, 5, 7, 28, 30	81	3	3,70
18.	Mickiewicza	419	147	35,08
19.	Moniuszki	4	0	0
20.	Mysłiwiecka	1	0	0
21.	Parkowa	302	104	34,44
22.	PCK	385	11	2,86
23.	Poprzeczna	53	25	47,17
24.	Powstańców	1 502	202	13,45
25.	Pszczelnicza	172	13	7,56
26.	Puławskiego	25	3	12,00
27.	Staszica	178	24	13,48
28.	Szefflera	221	45	20,36
29.	Śmiłowskiego	710	213	30,00
30.	Śniadeckiego	150	42	28,00
31.	św. Barbary	617	118	19,12
32.	Wyspiańskiego	109	0	0,00
<b>Obszar III: Huta Laura</b>				
33.	Browarowa	44	14	31,82
34.	Buczka	155	19	12,26
35.	Kapicy 1–6	119	5	4,20
36.	Kopernika	476	29	6,09
37.	Ligonia	116	33	28,45
38.	Miarki	294	73	24,83
39.	Sienkiewicza	179	42	23,46
40.	Sobieskiego	1 021	147	14,40
41.	Waryńskiego	221	45	20,36



cd. tab. 1

1	2	3	4	5
<b>Obszar IV: Hugo</b>				
42.	Fabryczna	343	98	28,57
43.	Głowackiego	187	57	30,48
44.	Matejki	596	207	34,73
45.	Piastowska	323	96	29,72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Urzędu Miasta Siemianowice Śląskie.

Występowanie w Siemianowicach Śląskich obszarów wielkomiejskiej biedy świadczy o przestrzennej koncentracji zjawiska ubóstwa. Ich powstanie należy uznać za szczególnie negatywną informację dla lokalnej polityki społecznej. W Siemianowicach Śląskich mamy bowiem do czynienia z pauperyzacją nie tylko niektórych gospodarstw domowych, ale i całych środowisk lokalnych, co z kolei zwiększa trudności związane z neutralizacją problemów społecznych. Dlatego też konieczne jest wdrożenie instrumentów, które będą zapobiegać, a także zmniejszać problemy wynikające z trudnej sytuacji życiowej mieszkańców obszarów wielkomiejskiej biedy. Katalog takich działań skierowanych do dzieci i młodzieży został scharakteryzowany w ostatniej części artykułu. Pożądana byłaby jego implementacja przez instytucje lokalnej polityki społecznej w Siemianowicach Śląskich.

## **Rola polityki społecznej w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy**

W dobie światowego kryzysu gospodarczego oraz destabilizacji państwa typu *welfare state* (państwa opiekuńczego) przeobrażeniom uległo myślenie o polityce społecznej, zmienił się również jej praktyczny wymiar. Obecnie w dyskursie naukowym coraz więcej uwagi poświęca się wielosektorowej polityce społecznej<sup>16</sup>, czyli polityce prowadzonej przez podmioty I, II i III sektora. Polityka społeczna mająca na celu przezwyciężanie trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy powinna być zatem prowadzona zgodnie z postulatem wielosektorowości – przez instytucje państwowe, prywatne przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe.

<sup>16</sup> Zob. M. GREWIŃSKI: *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa 2009.

Działania podejmowane przez pierwszy sektor na rzecz poprawy sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy autorka dzieli na dwie grupy:

- instrumenty skierowane do dziecka jako uczestnika systemu edukacji (instrumenty polityki edukacyjnej), których celem jest wyposażenie dziecka w jak najwyższy poziom kapitału ludzkiego,
- instrumenty skierowane do rodziny dziecka, które jest uczestnikiem systemu edukacji (instrumenty polityki społecznej), mające na celu poprawę trudnej sytuacji życiowej, w której ona się znajduje.

W ramach instrumentów skierowanych do dziecka jako uczestnika systemu edukacji autorka proponuje wskazać:

- 1) obowiązkowy charakter edukacji,
- 2) upowszechnianie wychowania przedszkolnego,
- 3) obniżanie wieku obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,
- 4) kadrę pedagogiczną przygotowaną do pracy z dzieckiem z obszaru wielkomiejskiej biedy,
- 5) bezpłatny posiłek,
- 6) pomoc finansową na zakup podręczników szkolnych,
- 7) pomoc materialną o charakterze socjalnym.

Natomiast instrumenty skierowane do rodziny dziecka, które jest uczestnikiem systemu edukacji, to zdaniem autorki:

- 1) zasiłek okresowy i inne świadczenia pieniężne udzielane przez ośrodki pomocy społecznej,
- 2) pomoc rzeczowa świadczona przez ośrodki pomocy społecznej,
- 3) praca socjalna, wsparcie asystenta rodziny, kuratela sądowa,
- 4) świadczenia rodzinne,
- 5) lokale socjalne i dodatki mieszkaniowe.

Pierwszy instrument implementowany przez polską politykę edukacyjną to obowiązkowy charakter edukacji. Zgodnie z art. 14 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>17</sup> dziecko w wieku 5 lat zobowiązane jest odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Nauka w Polsce jest obowiązkowa do 18. roku życia – obowiązek szkolny zaczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, i trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do 18. roku życia. W związku z powyższym polski ustawodawca wyróżnił dwa obowiązki związane z edukacją dzieci i młodzieży – obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Ten drugi dotyczy młodzieży, która kończy szkołę średnią pierwszego stopnia (gimnazjum) i do pełnoletności kontynuuje naukę w szkole średniej drugiego stopnia (szkole ponadgimnazjalnej). Instrument ten odgrywa szczególną rolę

<sup>17</sup> Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

w przypadku dzieci i młodzieży zamieszkujących obszar wielkomiejskiej biedy, gdyż w sytuacji braku obowiązku istniałoby duże prawdopodobieństwo, że nie uczestniczyłyby one w edukacji.

Skutecznym narzędziem mającym na celu przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej uczniów z obszaru wielkomiejskiej biedy jest upowszechnianie wykształcenia przedszkolnego. Realizacja tego instrumentu jest możliwa dzięki nowelizacji ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty i jej uzupełnieniu o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobów ich działania<sup>18</sup>. Następnie ten akt prawny władzy wykonawczej został zastąpiony rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 28 czerwca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania<sup>19</sup>. Poprzez wskazane zmiany w prawie oświatowym Ministerstwo Edukacji Narodowej zagwarantowało możliwość powoływania innych form wychowania przedszkolnego w postaci punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego. Różnica pomiędzy placówką przedszkolną a inną formą wychowania przedszkolnego polega przede wszystkim na tym, że utworzenie tej drugiej jest łatwiejsze – nie musi ona spełniać restrykcyjnych norm i kryteriów formalnych, które ustawodawca stawia przed przedszkolem. Ponadto inne formy wychowania przedszkolnego zapewniają dzieciom opiekę i wychowanie w mniejszym wymiarze godzin w porównaniu z placówkami przedszkolnymi.

Z problemem upowszechnienia wychowania przedszkolnego w bezpośredni sposób związana jest również kwestia odpłatności za uczęszczanie dziecka do placówki, która zapewnia mu opiekę i wychowanie. Do roku szkolnego 2009/2010 rodzic musiał opłacić pobyt dziecka w placówce przedszkolnej (z wyjątkiem realizowania obowiązku nauki, czyli odbywania przygotowania szkolnego w klasie zerowej). Nowelizacja ustawy o systemie oświaty (art. 6 ust. 1) zagwarantowała dzieciom bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę przez pięć godzin dziennie w ramach realizacji podstawy programowej. Od roku szkolnego 2013/2014 opłata za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu wynosi 1 zł. Regulacje te mogą wpływać na zwiększenie uczestnictwa dzieci zamieszkujących obszar wielkomiejskiej biedy w edukacji przedszkolnej, gdyż rodzice takich dzieci zazwyczaj nie posiadają dostatecznych środków finansowych, żeby płacić za pobyt w placówce przedszkolnej.

Zasadny z punktu przezwyciężania trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy jest kolejny mechanizm, jakim dysponuje polityka edukacyjna, czyli obniżanie wieku obowiązku nauki i obowiązku

<sup>18</sup> Dz.U. 2010, Nr 161, poz. 1080.

<sup>19</sup> Dz.U. 2011, Nr 143, poz. 839.

szkolnego. Im wcześniej dzieci rozpoczną obowiązkową edukację, tym szybciej ewentualne negatywne wpływy rodziny i środowiska lokalnego mogą zostać zrekompensowane. Wprowadzenie sześciolatków do szkół podstawowych (i tym samym objęcie pięciolatków obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym) zostało zaplanowane na lata 2009–2012. W roku szkolnym 2009/2010, 2010/2011 i 2011/2012 rodzice sześciolatków mieli możliwość podjęcia decyzji o tym, czy ich dzieci mają uczęszczać do klasy zerowej czy też klasy pierwszej. Natomiast od 1 września 2012 r. wszystkie dzieci w wieku 6 lat miały obowiązkowo pójść do szkoły. Jednakże dużym problemem okazało się dostosowanie klasopracowni do potrzeb dzieci o rok młodszych niż dotychczas. W związku z tym Ministerstwo Edukacji Narodowej uruchomiło specjalny program *Radosna Szkoła*, który ma na celu finansowe wsparcie organów prowadzących szkołę w działaniach zmierzających do zapewnienia bezpiecznych warunków nauki, wychowania oraz opieki w placówkach szkolnych. W ramach środków pieniężnych programu finansuje się przedsięwzięcia, które mają na celu przystosowanie szkół do potrzeb sześciolatków. Niemniej jednak, ze względu na niekorzystną sytuację w zakresie finansów publicznych, środki finansowe przeznaczone na realizację *Radosnej Szkoły* zostały znacznie uszczuplone, a polskie szkoły wciąż nie są przygotowane na przyjęcie sześciolatków. 3 stycznia 2012 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło, że sześciolatki zostaną objęte obowiązkiem szkolnym dopiero 1 września 2014 r.<sup>20</sup> Sytuację tę z punktu widzenia przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci zamieszkujących obszary wielkomiejskiej biedy należy ocenić negatywnie.

Kolejnym instrumentem włączonym w zakres polityki edukacyjnej jest odpowiednio przeszkolona do pracy z dzieckiem pochodzącym ze środowiska biedy kadra pedagogiczna. Pomoc świadczona przez szkołę na rzecz takiego ucznia nie może się ograniczać jedynie do działalności szkolnego pedagoga. Powinna mieć charakter kompleksowy i być udzielana przez wszystkich mających kontakt z dzieckiem. Dlatego też należałoby przeszkolić nauczycieli szkół, które znajdują się w biedniejszych częściach miast, z zakresu problemów, które wiążą się z życiem w obszarach wielkomiejskiej biedy. Wartościowe dla nauczyciela mogą być także szkolenia na temat umiejętności radzenia sobie ze stresem, który może zostać wywołany przez kontakt z uczniem ze środowiska zagrożonego ubóstwem.

Szczególnie ważnym problemem niepełnoletnich mieszkańców obszarów wielkomiejskiej biedy jest niedożywienie. Dlatego też jednym z instrumentów realizowanych w ramach polityki społecznej w Polsce jest zapewnienie bez-

<sup>20</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty... Obecnie planowane jest, by w 2014 r. do szkół obligatoryjnie poszły te sześciolatki, które urodziły się w pierwszej połowie 2008 r. Natomiast dzieci urodzone w drugiej połowie 2008 r. w edukacji szkolnej mają obowiązkowo uczestniczyć dopiero od września 2015 r. Niemniej jednak w tej kwestii nie dokonano jeszcze stosownych nowelizacji prawa oświatowego.

płatnego posiłku niedożywionym dzieciom. Instrument ten włączony został w poczet przedsięwzięć bezpośrednio skierowanych do dziecka ze względu na fakt, że posiłki najczęściej wydawane są w szkole, choć należy zauważyć, iż nie jest to jedyne zastosowane rozwiązanie. 29 grudnia 2005 r. Sejm uchwalił wieloletni program Pomoc państwa w zakresie dożywiania. Jego celem jest udzielenie wsparcia finansowego gminom, czyli tym jednostkom samorządu terytorialnego, na które ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>21</sup> nakłada obowiązek świadczenia posiłków. Beneficjentami programu są nie tylko dzieci, młodzież szkolna, ale również inne osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej.

Uczestnictwo dziecka w obowiązkowej edukacji wiąże się z dużymi wydatkami, które ponieść musi jego rodzina. Wynikają one z konieczności zakupu podręczników, materiałów szkolnych oraz pomocy dydaktycznych. Dlatego też kolejny instrument skierowany do dziecka jako uczestnika systemu edukacji obejmuje pomoc finansową na zakup podręczników, czyli tzw. wyprawkę szkolną, z której mogą skorzystać uczniowie najmniej zamożni. Świadczenie tej pomocy jest regulowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych<sup>22</sup>.

Ostatnim instrumentem polityki bezpośrednio skierowanym do ucznia jest pomoc materialna o charakterze socjalnym, która została uregulowana w rozdziale 8a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Pomoc ta świadczona jest w postaci stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego. Zgodnie z art. 90d ustawy stypendium szkolne może uzyskać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w tej rodzinie występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka i długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe. Jednakże stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi, który otrzymuje inne stypendium socjalne ze środków publicznych. Stypendium szkolne może być przyznane w formie: całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą; pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników; całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (ta forma skierowana jest jedynie do uczniów szkół ponadgimnazjalnych); pomocy pieniężnej (w wyjątkowych przypadkach)<sup>23</sup>. Zaletą tych rozwiązań jest to, że

<sup>21</sup> Art. 17, ust. 1, pkt 3 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>22</sup> Dz.U. 2013, poz. 818.

<sup>23</sup> Stypendium szkolne mogą otrzymać uczniowie, których gospodarstwo domowe spełnia warunek kryterium dochodowego sformułowanego w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy spo-

mają charakter celowy, a zatem nie mogą być wydawane w dowolny sposób. W przypadku tej drugiej sytuacji istniałoby duże prawdopodobieństwo wydatkowania otrzymanych środków w sposób niewłaściwy przez rodziców ucznia lub też jego samego.

Zaletą instrumentów skierowanych do dziecka jako uczestnika systemu edukacji jest ich bezpośrednie oddziaływanie na ucznia. Oznacza to większe prawdopodobieństwo, że pomoc świadczona za ich pośrednictwem trafi do właściwego adresata. Takiego przekonania nie można mieć w przypadku drugiej grupy instrumentów, czyli skierowanych do rodziny dziecka, które jest uczestnikiem systemu edukacji. Jednakże ich świadczenie jest uzasadnione ze względu na fakt, że rodzina pozbawiona tego wsparcia mogłaby pozostać bez jakichkolwiek środków utrzymania.

Pierwszą grupę instrumentów w ramach środków skierowanych do rodziny ucznia stanowi wsparcie pieniężne świadczone zgodnie z ustawą z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Podstawowym narzędziem tej grupy jest zasiłek okresowy<sup>24</sup>. Mogą się o niego ubiegać te wieloosobowe gospodarstwa domowe, w których miesięczny dochód na osobę w rodzinie jest mniejszy niż 456 zł. Istotną wadą pomocy pieniężnej w postaci zasiłku okresowego jest to, że bardzo często nie zostaje ona spożytkowana na zaspokojenie podstawowych potrzeb i w ten sposób nie przyczynia się do poprawy trudnej sytuacji rodziny.

Drugim instrumentem pieniężnym, o który mogą ubiegać się rodziny będące w trudnej sytuacji życiowej, a więc również te zamieszkujące obszar wielkomiejskiej biedy, jest zasiłek celowy. Według art. 39 ustawy o pomocy społecznej może on być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Oznacza to, że zasiłek celowy jest przeznaczony na konkretne cele związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb. Może on m.in. zostać spożytkowany na zakup dziecku stosownej do pory roku odzieży czy też opłacenie kosztów leczenia chorego dziecka. W związku z tym narzędzie to może odgrywać istotną rolę w poprawie sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy. Wśród pozostałych form pomocy pieniężnej przeznaczonych dla rodzin zamieszkujących wielkomiejską biedę wskazać należy następujące świadczenia, które nie mają charakteru powszechnego (nie wystarczy spełniać kryterium dochodowego, żeby je uzyskać): zasiłek stały, specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznanej przez sąd<sup>25</sup>.

lecznej (obecnie wynosi ono 456 zł na osobę w rodzinie). Natomiast zgodnie z art. 90e zasiłek szkolny może zostać udzielony uczniowi, który znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego.

<sup>24</sup> Art. 38 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>25</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.



Kolejną grupą narzędzi, które mogą się przyczynić do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy, są świadczenia rzeczowe z pomocy społecznej. Ustawodawca wskazuje następujący katalog tychże świadczeń: bilet kredytowany; pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie; schronienie; posiłek; niezbędne ubranie<sup>26</sup>. Instrumenty te umożliwiają rodzinom z wielkomiejskiej biedy zaspokojenie podstawowych potrzeb, mają charakter świadczeń na poziomie minimum egzystencji.

Trzeci zestaw narzędzi stanowi natomiast wsparcie w postaci pracy socjalnej, opieki asystenta rodziny oraz kuratora sądowego. Zarówno pracownik socjalny<sup>27</sup>, jak i asystent rodziny<sup>28</sup>, a także kurator sądowy<sup>29</sup> udzielają rodzinie pomocy w sprawowaniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych. Z tego względu podejmowane przez nich działania mają również na celu pomoc w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej.

Oprócz wsparcia socjalnego z zakresu pomocy społecznej oraz wsparcia w postaci usług świadczonych przez pracowników służb społecznych, rodziny z obszaru wielkomiejskiej biedy mogą otrzymać zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych (dla rodzin, których dochód na osobę w rodzinie jest niższy niż 539 zł lub 623 zł, gdy w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne). W kontekście pomocy uczniom z obszaru wielkomiejskiej biedy dużą rolę odgrywa dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, który jest jednorazowo wypłacany we wrześniu, a także dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania<sup>30</sup>.

Ostatnią grupę instrumentów stanowią instrumenty związane ze sferą mieszkalnictwa, czyli wspomagające zapewnienie rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej lokalu socjalnego i dodatku mieszkaniowego. Regulacje prawne dotyczące lokali socjalnych zawarte są w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego<sup>31</sup>, natomiast dodatki mieszkaniowe regulowane są ustawą z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych<sup>32</sup>. Pomimo niedoskonałości przepisów prawa związanych z lokalami socjalnymi, które zostały już uprzednio zasygnalizowane, instrumenty tej grupy mają kluczowe znaczenie dla rodzin

<sup>26</sup> Art. 36 ust. 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>27</sup> Zadania i obowiązki pracownika socjalnego wyznacza ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>28</sup> Zadania i obowiązki asystenta rodziny są zawarte w ustawie 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dz.U. 2011, Nr 149, poz. 887 z późn. zm.

<sup>29</sup> Kuratela jest ustanawiana przez sąd.

<sup>30</sup> Rozdział 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Dz.U. 2006, Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

<sup>31</sup> Dz.U. 2005, Nr 31, poz. 266 z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz.U. 2001, Nr 71, poz. 734 z późn. zm.



z obszaru wielkowiejskiej biedy, gdyż służą zaspokojeniu podstawowej potrzeby społecznej, jaką jest potrzeba posiadania schronienia przed warunkami zewnętrznymi w postaci lokalu mieszkalnego.

Poza wskazanymi działaniami podejmowanymi przez sektor państwowy pomoc dzieciom i młodzieży z obszaru wielkowiejskiej biedy jest i powinna być świadczona przez organizacje II sektora, czyli firmy i przedsiębiorstwa działające zgodnie z zasadami społecznie odpowiedzialnego biznesu. W pomoc tę włączają się również organizacje pozarządowe – podmioty reprezentujące sektor III. Niemniej jednak wydaje się, że w tak skonstruowanym systemie wsparcia brakuje mechanizmów koordynacji i wzajemnego informowania się partnerów wywodzących się z różnych sektorów na temat podejmowanych przez nich działań. W związku z tym pożądanym byłoby utworzenie na szczeblu lokalnym (gmin i powiatów) trójstronnych komisji na rzecz poprawy trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkowiejskiej biedy, składających się z przedstawicieli reprezentujących instytucje trzech sektorów, które prowadzą działania w tym zakresie. Dopiero wielosektorowa polityka społeczna przy współpracy samych zainteresowanych, czyli uczniów i ich rodzin, mogłaby stać się gwarantem poprawy położenia mieszkańców obszaru wielkowiejskiej biedy.

## Wnioski

Pomimo faktu, że lokalna polityka społeczna dysponuje całym szeregiem instrumentów, które mają na celu poprawę trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszarów wielkowiejskiej biedy, postawione przed nimi celu nie udało się do tej pory w pełni zaimplementować. Świadczy o tym fakt, że w miastach wciąż mamy do czynienia z przestrzenną koncentracją zjawiska ubóstwa, co potwierdza scharakteryzowany w artykule przykład Siemianowic Śląskich. Co gorsza, należy zauważyć, iż powstawanie gett biedy jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa społecznego nie tylko ich mieszkańców, lecz również całej społeczności miast, w których getta te występują.

W związku z powyższym konieczna jest faktyczna poprawa trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkowiejskiej biedy. Skierowanie uwagi lokalnej polityki społecznej na dzieci i młodzież – zdaniem autorki artykułu – wydaje się mieć racjonalne przesłanki. Wynika ono stąd, że dzieci i młodzież nie można uznać za winnych trudnej sytuacji życiowej, w której się znajdują, i w związku z tym nie powinno się odmawiać udzielenia im pomocy. Po drugie natomiast, wsparcie dzieci i młodzieży może przynieść lepsze efekty niż prowadzenie działań na rzecz ich rodziców, którzy przeważnie nie są zainteresowani

poprawą swojej sytuacji życiowej, prezentują roszczeniowe postawy i charakteryzuje ich wyuczona bezradność.

Zdaniem autorki szansą na zwiększenie efektywności instrumentów polityki społecznej prowadzonej celem przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej dzieci i młodzieży z obszaru wielkomiejskiej biedy jest włączenie w realizację tej polityki podmiotów rynkowych i organizacji pozarządowych. Te pierwsze dysponują kapitałem finansowym, z kolei organizacje pozarządowe z samej swojej definicji znajdują się bliżej obywatela i w związku z tym są bardziej skuteczne w rozwiązywaniu jego problemów. W takim systemie rola sektora państwowego powinna polegać na inicjowaniu międzysektorowej współpracy, a następnie przeprowadzeniu jej. System ten mógłby przynieść pożądane rezultaty również dla Siemianowic Śląskich i w ten sposób wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa społecznego jego mieszkańców.

Natalia Stępień-Lampa

**Underprivileged children and young people from the metropolitan area  
of poverty as a threat to public safety – the exemplification of the town  
of Siemianowice Śląskie**

Summary

The article addresses the problem of difficult living conditions of children and young people living in the area of urban poverty. The deliberations are based on the example of the town of Siemianowice Śląskie. After 1989, in this town there have been numerous social problems, which resulted from the systemic transformation and restructuration of heavy industry. What is particularly disturbing is the concentration of poverty on a spatially limited area and the emergence of areas of urban poverty. Their occurrence contributes to the threat to social safety.

**Keywords:** urban poverty, social safety, underprivileged people

Natalia Stępień-Lampa

**Schwierige Lebenslage der Kinder und Jugendlichen vom Gebiet der  
Großstadtarmut als Bedrohung für öffentliche Sicherheit – am Beispiel von der  
Stadt Siemianowice Śląskie**

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird schwierige Lebenslage der Kinder und der Jugendlichen geschildert, die auf dem Gebiet der Großstadtarmut wohnen. Ihre Überlegungen dazu stellt die Verfasserin anhand der Stadt Siemianowice Śląskie an. In der oberschlesischen Stadt traten nach

1989 zahlreiche soziale Probleme als Folge der Systemumwandlung und der Restrukturierung von der Schwerindustrie auf. Ein besonders beunruhigendes Phänomen ist die Konzentration der Armut auf einem ziemlich kleinen Raum und die Entstehung von Gebieten der Großstadtarmut, was eine Gefahr für öffentliche Sicherheit zur Folge hat.

**Schlüsselwörter:** Großstadtarmut, öffentliche Sicherheit, schwierige Lebenslage